

Vergaderjaar 2003–2004

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2004

1. Inleiding

Als gevolg van de veroordeling van Nederland door het Europese Hof van Justitie inzake de implementatie van de Nitraatrichtlijn, staat de regering voor de opdracht een hernieuwd mestbeleid te ontwerpen en implementeren. In de brief van 3 november 2003 (Kamerstuk 26 729 nr. 59) en het op 19 december 2003 bij de Europese Commissie ingediende 3e Actieprogramma (Kamerstuk 26 729 nr. 61) zijn de contouren van het nieuwe stelsel geschetst.

In deze brief is het mestbeleid voor de komende jaren in samenhang beschreven.

De resultaten van de Evaluatie van de Meststoffenwet 2004 en aanvullende onderzoeken die op 28 april jl. aan uw Kamer zijn aangeboden (Kamerstuk 28 385, nr. 25), zijn betrokken evenals de resultaten van de consultatie van maatschappelijke organisaties en betrokkenen. Daarnaast is rekening gehouden met de uitkomsten van overleg met de Europese Commissie.

2. Hoofdlijn van beleid

De agrarische sector heeft zich aangepast aan de beleidsdoelstellingen en heeft op het gebied van de milieukwaliteit grote vorderingen gemaakt. Er zijn grote inspanningen geleverd en met resultaat. We moeten tegelijkertijd constateren dat het mestprobleem nog niet is opgelost.

Analyse

De aanleiding voor de herziening van het mestbeleid is gelegen in de uitspraak van het Europese Hof. De herziening strekt echter verder dan het technisch ombouwen van mestbeleid naar een stelsel dat in overeenstemming is met de Richtlijn.

De milieudoelstellingen van de Nitraatrichtlijn zijn nog niet bereikt. Dat geldt ook voor de nationale waterkwaliteitsdoelstellingen die richtinggevend worden voor de invulling van de Kaderrichtlijn Water. Het stikstof- en met name het fosfaatoverschot uit de landbouw dat op de Nederlandse bodem wordt gebracht moet verder worden gereduceerd. De evaluatie geeft inzicht in de taakstelling die nog resteert. Dat is een taakstelling die er niet om liegt.

Het mestbeleid heeft vooral invloed op de veehouderijsectoren. De intensieve veehouderij is begonnen aan een ingrijpende koerswijziging. In de brief over de toekomst van deze sector van 19 december 2003 (Kamerstuk 28 973 nr. 2) is geconstateerd dat er een breed gedeelde opvatting is over het perspectief voor deze sector. Dit perspectief ligt in het betrouwbaar leveren van hoogwaardige producten voor de markt van 150 miljoen consumenten in de driehoek Londen-Parijs-Berlijn. Ook de melkveehouderij, die beschikt over een sterke uitgangspositie, staat door de wijzigende marktomstandigheden en het Europese landbouwbeleid aan de vooravond van grote veranderingen.

De Nitraatrichtlijn kent precies omschreven voorschriften en laat weinig ruimte voor nationale keuzes. Dat geldt ook op bedrijfsniveau. De ruimte voor eigen afwegingen die de ondernemers binnen de kaders van de voorschriften geboden krijgen, is kleiner dan onder MINAS. Veel gesprekspartners hebben juist het belang van keuzevrijheid voor de ondernemers om passende maatregelen te treffen, benadrukt. In een brief heeft het bureau van de Europese Commissie nader richting gegeven aan de voorwaarden die de Commissie stelt aan het Nederlandse Actieprogramma. Deze brief is ter informatie bijgevoegd.¹

In het samenspel van sector, parlement en regering is het mestbeleid uitgegroeid tot een ingewikkeld, verfijnd en duur stelsel. Tevens wordt het gekenmerkt door de vele snel opeenvolgende wijzigingen. De instabiliteit is niet bevorderlijk voor het draagvlak en voor de effectiviteit van de instrumenten. Zowel de evaluatie als veel van de geconsulteerde organisaties en betrokkenen hebben hier op gewezen.

Kabinetsbeleid

We hechten groot belang aan een stabiele aanpak van mestbeleid die voldoet aan de beleidsuitgangspunten van kabinet en de uitgezette beleidslijnen voor de sector.

Het kabinet streeft naar een goede kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. We willen de opgave waar de agrarische sector nog voor staat helder markeren. Voor stikstof gaat het om de norm voor grondwater die in 2009 in het hele land moet zijn bereikt. Voor fosfaat wil het kabinet de situatie van evenwichtsbemesting bereiken in 2015. Dit is tevens een belangrijk onderdeel van de taakstelling van de Kaderrichtlijn Water. Het kabinet wil deze doelstelling gefaseerd bereiken, rekening houdend met de economische consequenties en het aanpassingsvermogen van de sector.

Het voldoen aan de Nitraatrichtlijn is voor het kabinet een ander uitgangspunt. Dit past bij onze benadering van level playing field. Kernpunt van het Hofarrest is de uitspraak dat het stelsel van verliesnormen niet toereikend is om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn. Het Hof oordeelde dat aan deze verplichtingen alleen kan worden voldaan door middel van een stelsel van gebruiksnormen. De Richtlijn biedt de mogelijkheid tot derogatie. De derogatie is voor Nederland van essentieel belang. De gebruiksnorm voor dierlijke mest van 170 kg stikstof per ha is voor stikstofbehoefteige gewassen met een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ang groeiseizoen niet nodig om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van de Richtlijn, terwijl deze wel grote negatieve consequenties heeft. Zonder derogatie wordt een groot deel van de melkveehouderij gedwongen extra dierlijke mest af te voeren en in de plaats daarvan kunstmest aan te voeren. Dit heeft aanzienlijke financiële gevolgen. Een tweede effect is dat door het extra aanbod de mestafzetkosten aanzienlijk zullen stijgen en de naleving van de normen onder druk komt te staan.

Het kabinet streeft naar een economisch en ecologisch duurzame agrarische sector. Dit zal van de agrarische deelsectoren grote inspanningen vergen. De transitieopgave wordt onder invloed van het mestbeleid groter.

De verwachting is dat onder invloed van de milieutaakstelling op het gebied van stikstof en fosfaat, de actuele inzichten omtrent dierexcreties en de stelselwijziging landelijke mestoverschotten alleen tegen hoge mestafzetkosten kunnen worden vermeden. De mestafzetkosten die nu relatief laag zijn, zullen sterk stijgen. De veehouders met een mestoverschot staan voor de opdracht initiatieven te nemen om duurzame oplossingen te vinden.

Er zal een nieuwe balans ontstaan in de markt waarin de concurrentiekracht van de veehouderij rekening houdend met de milieukosten ten opzichte van de ons omringende landen bepalend zal zijn voor de omvang van de sector. In de melkveehouderij zal de productieomvang stabiel blijven (het Nederlandse melkquotum), maar zullen enerzijds schaalvergroting en anderzijds verbreding doorzetten. In de varkens- en pluimveehouderij is het niet uit te sluiten dat niet alleen het aantal bedrijven, maar ook de totale omvang aanzienlijk zal krimpen. Het kabinet onderkent dat de veehouderijsectoren onder invloed van het totaal van veranderingen in de markt en het beleid voor een ingrijpend aanpassingsproces staan, dat echter noodzakelijk en onvermijdelijk is.

Voor de plantaardige sectoren zijn er beperkte gevolgen voor de bedrijven op zand- en lössgronden.

Een centraal uitgangspunt van het kabinet bij deze transitie is de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers. De milieudoelstellingen zijn voor de bedrijven kaderstellend. De rol van de overheid verschuift van «zorgen voor» naar «zorgen dat» de beleidsdoelen worden gerealiseerd. De rol van de overheid is daarbij:

- Het stellen van de normen in overeenstemming met de Europese regelgeving en het handhaven ervan;
- Het bieden van ruimte voor oplossingen;
- Het bijdragen aan onderzoek en innovatie op initiatief van het bedrijfsleven.

Anders dan in het verleden is de overheid niet bereid de gevolgen voor de sectoren te verkleinen door (mee) te betalen aan een warme sanering. De huidige financiële positie van het rijk en de andere maatschappelijke problemen die het kabinet moet oplossen rechtvaardigen een overheidsbijdrage ten behoeve van sanering van de veehouderij niet.

Er zijn verschillende oplossingsrichtingen die de bedrijven kunnen kiezen. De ontwikkeling van de bedrijven is een dynamisch proces dat afhankelijk is van marktontwikkelingen, innovatie en ondernemerschap. De veehouders met een mestoverschot zullen initiatieven moeten nemen om het bedrijfsoverschot te verkleinen, grondgebonden te worden of het mestoverschot verantwoord af te zetten.

Vanuit de optiek van de mest ziet het kabinet drie duurzame bedrijfsvormen die naast elkaar kunnen bestaan:

- Grondgebonden veehouderij. Voor de melkveehouderij in veel gevallen een passende aanpak. De grond wordt benut voor voerpro-

ductie en de dierlijke mest wordt milieuverantwoord toegepast op deze grond. Voor een klein deel van de varkens- en pluimveebedrijven kan deze vorm (een eigentijdse vorm van het gemengde bedrijf) een passende oplossing zijn;

- Intensieve veehouderijbedrijven die de mest verwerken tot producten die kunstmest vervangen of buiten de Nederlandse landbouw worden toegepast. Deze richting leent zich goed voor grote pluimvee- en varkensbedrijven, maar in de toekomst mogelijk ook voor grotere melkveebedrijven. De perspectieven voor mestverwerking zijn in de pluimveehouderij gunstig, in de varkenshouderij en zeker in de rundveehouderij liggen deze ontwikkelingen nog verder weg;
- Veehouderijbedrijven die de mest duurzaam afzetten naar andere grondgebruikers. Deze laatste richting stelt veel hogere eisen aan transparantie en controle van de meststromen door de bedrijven zelf. Mestbewerking kan de markt voor mest vergroten. Er zijn mogelijkheden op dit terrein zoals co-vergisting en mestscheiding.

De stijgende kosten zullen ook invloed hebben op de structuurontwikkeling. Het proces van beëindiging enerzijds en schaalvergroting anderzijds zal doorzetten. Binnen het stelsel van dierrechten gaat beëindiging gepaard met een zekere mate van financiële compensatie voor de wijkers door het verkopen van de rechten aan de ondernemers die zich verder ontwikkelen.

De nadruk in de uitvoering zal meer dan in het verleden komen te liggen op het bevorderen en zonodig afdwingen van naleving. Hierbij passen we een risicobenadering toe. Bedrijven die minder milieurisico's veroorzaken zullen een lagere administratieve verantwoordingsplicht krijgen dan bedrijven met grote milieurisico's.

Als mocht blijken dat er niet of niet snel genoeg een nieuw markt-evenwicht ontstaat en de naleving onder druk van hoge mestafzetkosten onvoldoende is, zal de overheid haar verantwoordelijkheid nemen. In dat geval zal de overheid bedrijven die zich niet duurzaam hebben aangepast, confronteren met dwingende maatregelen.

In de brief van 3 november 2003 hebben we de nadruk gelegd op het verminderen van de administratieve lasten en uitvoeringskosten. Voor beide is de doelstelling een reductie van 40%. Het advies van de Commissie Constandse in het rapport «Lasten in balans» om de 40% reductiedoelstelling taakstellend te maken, ook als dit ten koste gaat van maatwerk, wordt door het kabinet overgenomen. Het realiseren van deze doelstellingen heeft hoge prioriteit, maar gaat niet vanzelf. Het kan alleen als alle partijen bereid zijn hier consequenties aan te verbinden. Ook zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande gegevenswinningen, in aansluiting op de bredere ontwikkeling naar een basisregistratie van percelen en dieren.

Doelstellingen van het beleid

Bovenstaande beleidslijnen resulteren in de volgende drie doelstellingen:

- Nederland voldoet uiterlijk in 2009 aan de milieudoelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Het kabinet streeft ernaar dat in 2009 in alle gebieden de grondwaternorm (50 mg nitraat per liter) wordt bereikt. Voor het oppervlaktewater is de doelstelling in ieder geval dat het equivalent van deze norm in landbouwbeïnvloede regionale wateren niet wordt overschreden. Daarnaast is de doelstelling dat de huidige stikstofbelasting van het oppervlaktewater uit agrarische bronnen stabiliseert of verder wordt teruggedrongen.

Voor fosfaat is de doelstelling evenwichtsbemesting te bereiken in 2015. Hiermee wordt bedoeld dat de bemesting in evenwicht is met de gewasonttrekking en een onvermijdelijk verlies. Het proces van fosfaatoplading van de bodem die vervolgens leidt tot belasting van

het oppervlaktewater moet tot stilstand komen. Ter illustratie: het gebruik was in 2002 gemiddeld ruim 110 kg fosfaat per ha en dit moet in 2015 zijn teruggebracht tot ongeveer 75 kg.

- Nederland voldoet per 1 januari 2006 aan de eisen die de Nitraatrichtlijn voorschrijft. Nederland bereikt overeenstemming over een derogatie voor graslanden met ingang van 2006.
- Het beperken van de administratieve lasten en uitvoeringskosten, met beide 40% ten opzichte van het niveau van 2002.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de evaluatie van de Meststoffenwet. In de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 is het beleid nader uitgewerkt.

3. Evaluatie van de Meststoffenwet

Uit de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 blijkt dat de landbouwsector en overheid de afgelopen jaren grote inspanningen en investeringen hebben verricht waarmee aansprekende resultaten zijn geboekt. Er is echter nog een weg te gaan om de gestelde doelen te bereiken.

Milieukwaliteit

De netto belasting van de landbouwbodems voor zowel stikstof als fosfaat is met ruim 30% gedaald in de periode 1998–2002.

De milieukwaliteit van het landbouwbeïnvloede grondwater en oppervlaktewater is verbeterd voor met name stikstof. De nitraatconcentratie in het bovenste grondwater op zand is sterk gedaald, maar heeft in 2002 gemiddeld nog niet de nagestreefde kwaliteit (50 mg nitraat per liter) bereikt. Ook het aandeel van de bedrijven dat voldoet aan deze norm stijgt, maar is op zandgrond nog laag. In 2002 voldoet hier 40% van de melkveebedrijven aan de norm. Voor akkerbouwbedrijven en overige bedrijven liggen deze percentages lager. Het drainwater op klei voldoet gemiddeld aan de doelstelling van 50 mg nitraat per liter, hoewel op ruim 30% van de bedrijven hogere concentraties worden gemeten. Op veengrond wordt deze norm nergens overschreden. In de evaluatie wordt vastgesteld dat er een aantoonbaar verband is tussen het stikstofoverschot en het nitraatgehalte in het bovenste grondwater. De stikstofconcentratie in de landbouwbeïnvloede oppervlaktewateren vertoont sinds 1997 een duidelijk dalende trend. Deze daling is waarschijnlijk veroorzaakt door de forse daling van de stikstofoverschotten in dezelfde periode. Het aantal locaties waar de gemiddelde stikstofconcentratie beneden de – als richtinggevend beschouwde – kwaliteitsdoelstelling van 2,2 mg per liter ligt is enigszins toegenomen, maar nog zeer gering.

De verlaging van de fosfaatbelasting van landbouwbodems in de afgelopen jaren heeft niet doorgewerkt in een verlaging van de fosfaatconcentraties in het oppervlaktewater. De fosfaatophoping in de bodem is als gevolg van te hoge verliesnormen en de vrijstelling voor kunstmestfosfaat nog niet tot stilstand gekomen. Ruim de helft van het landbouwareaal is te karakteriseren als fosfaatverzadigd.

Werking van de instrumenten

In alle sectoren voldeed het grootste deel van de bedrijven aan de gestelde normen die het Mineralenaangiftesysteem heeft gesteld. Gemiddeld zijn de MINAS-normen gerealiseerd. Er is een belangrijke afname gerealiseerd van het kunstmestgebruik en de productie van dierlijke mest. De afname van de dierlijke mest is veroorzaakt door de opkoopregelingen voor veehouderijtakken en verbetering van de voerefficiëntie (binnen gelijkblijvende melkquota in de melkveehouderij). Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) constateert dat er verschillende redenen zijn waarom met de MINAS-normen van 2003 niet de achterliggende milieudoelstellingen worden bereikt. Het betreft de hoogte van de verlies-

normen, de relatief hoge afvoerforfaits, het niet meenemen van kunstmestfosfaat en het niet meenemen van een aantal aanvoerposten in MINAS. MINAS heeft dus wel geleid tot het terugdringen van de mineralenverliezen in de landbouw, maar daarmee is het behalen van de milieudoelstellingen niet zeker gesteld. In grondgebonden sectoren is MINAS doelmatig gebleken. De kosten van bedrijfsaanpassingen waren beperkt en er stonden besparingen op veevoer en kunstmest tegenover. Voor de intensieve veehouderij was MINAS een minder goed instrument. Het MNP wijst op de hoge fraudedruk op MINAS als gevolg van de hoge kosten van mestafzet, de soms hoge heffingen en de slechte inkomenspositie. De evaluatie gaat in op de grote omvang van de mestdistributie en de daarbij door de AID geconstateerde overtredingen.

In de evaluatie wordt benadrukt dat het grote aantal wijzigingen van MINAS nadelig is geweest voor het draagvlak en voor een adequate uitvoering. De uitvoeringskosten zijn door de invoering van MINAS en het stelsel van mestafzetovereenkomsten sterk gestegen. De jaarlijkse milieulasten zijn door de aanscherping van het beleid in de periode 1998–2002 tweemaal zo hoog geweest als in de periode 1995–1997. De kosten voor mestafzet zijn gestegen evenals de administratieve lasten.

Naast de instrumenten van de Meststoffenwet zelf, zijn in de Evaluatie van de Meststoffenwet 2004 ook een aantal instrumenten uit het flankerende beleid geëvalueerd: het Actieplan Nitraatprojecten, het Sociaal Economisch Plan veehouderij (SEP Veehouderij) en de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV).

Hiervoor is al gewezen op het effect van de opkoop van mestproductie- en dierrechten.

De RBV, in combinatie met de «Ruimte voor ruimte»-regeling, heeft bijgedragen aan een structurele verlaging van de totale mestproductie. De evaluatie beschrijft dat door deze regelingen een structurele reductie is bereikt van de productie van bijna 12 mln kg fosfaat, bijna 26 mln kg stikstof en 8 mln kg ammoniak.

Geconstateerd wordt dat het Actieplan Nitraatprojecten een bijdrage heeft geleverd aan de realisering van de MINAS-normen bij de agrariërs in de brede praktijk door vergroting van de bewustwording van het probleem en kennis over oplossingen. Het SEP Veehouderij heeft voorzien in een behoefte. Het bereik van activiteiten gericht op oriëntatie op de toekomst was groter dan beoogd. De deelname aan trajecten gericht op beëindiging, bedrijfsontwikkeling en bemiddeling naar ander werk was lager dan voorzien.

Het MNP heeft tevens een ex-ante evaluatie uitgevoerd naar onderdelen van het nieuwe stelsel. De resultaten hiervan worden behandeld bij de desbetreffende onderdelen van het beleid.

4. Het stelsel van gebruiksnormen

4.1 Inleiding

Het gebruiksnormenstelsel wordt conform de eisen van de Richtlijn ingevuld. Het doel is om het gebruik van meststoffen te begrenzen. In het stelsel van gebruiksnormen zijn drie afzonderlijke gebruiksplafonds te onderscheiden:

- De gebruiksnorm voor dierlijke mest. Deze norm reguleert de maximale hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die per hectare mag worden toegepast;
- De gebruiksnorm voor de totale stikstofbemesting. Deze norm stelt een

- maximum aan de totale hoeveelheid werkzame stikstof die per gewas per hectare mag worden toegediend;
- De gebruiksnorm voor de totale fosfaatbemesting per hectare. Dit is de norm die de totale bemesting met fosfaatmeststoffen reguleert.

Vanuit de gebruiksnormen per ha en de tot het bedrijf behorende areaal landbouwgrond kan per bedrijf de maximaal toegestane hoeveelheid dierlijke mest, stikstofmeststoffen en fosfaatmeststoffen worden berekend. Een bedrijf mag niet meer dierlijke mest respectievelijk meststoffen aanwenden dan de aldus berekende maximaal toegestane hoeveelheid. Het stelsel heeft betrekking op alle landbouwgrond en de dierlijke mest van alle bedrijfsmatig gehouden dieren.

In deze brief worden de bepalende onderdelen van het stelsel beschreven en toegelicht. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat voor de zomer wordt aangeboden aan de Raad van State en aansluitend aan het parlement wordt meer in detail ingegaan op de werking van het stelsel.

4.2 Gebruiksnorm dierlijke mest

De gebruiksnorm voor dierlijke mest is voorgeschreven in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. Het gebruik van dierlijke mest op een bedrijf wordt berekend uit de productie van mest, de aanvoer en afvoer van mest en de voorraadverschillen.

Productie van mest

Voor het vaststellen van de mestproductie van een bedrijf zijn er twee mogelijkheden.

De ene mogelijkheid is om uit te gaan van forfaitaire waarden per dier, de andere mogelijkheid is om een stalbalans op te stellen. In een stalbalans is de mestproductie het verschil tussen de mineraleninput in de vorm van veevoer en dieren enerzijds en de output in de vorm van dieren en dierlijke producten en gasvormige verliezen anderzijds.

Het streven is om waar verantwoord te werken met forfaits. De forfaitaire aanpak is passend voor graasdierbedrijven. Voor deze bedrijven is het een eenvoudig systeem dat voldoende sturing geeft.

De forfaits komen overeen met 95% van de wetenschappelijk vastgestelde gemiddelde excreties in verband met de onvermijdelijke onnauwkeurigheid bij het vaststellen van de gemiddelde excreties. Bij de actualisatie van de gemiddelde excreties is die voor melkvee hoger vastgesteld. Dit is het gevolg van de stijgende melkproductie per koe en geactualiseerde berekeningen van de eiwitbehoefte. Het gemiddelde excretieforfait van een melkkoel bedraagt 114,6 kg stikstof per jaar (dat was 104,1 kg) bij een melkproductie van 7 500 kg per jaar. Voor vrouwelijk jongvee tot 1 jaar is het forfait 32,8 kg (dat was 36,1 kg) en voor vrouwelijk jongvee ouder dan 1 jaar is de waarde 70,2 kg (dat was 73,8 kg). Een aanzienlijk deel van de variatie tussen bedrijven in de excretie van melkvee kan worden verklaard door de melkproductie per koe. Er zijn betrouwbare gegevens over de melkproductie voorhanden in de sector waarop een differentiatie van de excretieforfaits naar melkproductie kan worden gebaseerd. Om goed management te bevorderen zal, mede gezien de opstelling van de Europese Commissie, de differentiatie niet alleen naar beneden, maar ook naar boven gelden. Ook het eiwitgehalte in de voeding verklaart een belangrijk deel van de variatie. Het ureumgehalte is hiervoor een indicator. Wij zijn van plan het ureumgehalte in de melk te betrekken bij het bepalen van de excretie van melkvee per bedrijf, mits deze methode als voldoende betrouwbaar kan worden aangemerkt. Het verkennend onderzoek hiernaar is nog niet afgerond.

Voor bedrijven die alle mest moeten afvoeren is een forfaitaire benadering niet geschikt. Er treden in de praktijk grote afwijkingen op ten opzichte van het gemiddelde. Bij bedrijven die aan de voor hen gunstige kant van het forfait zitten is er een groot risico op overbemesting. De met de stalbalans samenhangende uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn beperkt en noodzakelijk om toereikende milieusturing te kunnen realiseren. Deze lasten komen alleen terecht bij de bedrijven die een hoger milieurisico veroorzaken. Om deze reden kiest het kabinet voor de hokdierbedrijven voor het systeem van de stalbalans.

Aanvoer en afvoer van dierlijke mest

Bij de aan- en afvoer van dierlijke mest is opnieuw de keuze aan de orde tussen een forfaitaire of een verfijnde aanpak. In de afgelopen periode zijn beide benaderingen uitgebreid verkend, waarbij ook intensief is overlegd met betrokkenen in de sector. Voor de werking van het stelsel van gebruiksnormen is in de Nederlandse situatie een adequate bepaling van de afvoer en aanvoer van dierlijke mest onontbeerlijk. In de jaren voor 1998 waren in Nederland primair forfaitaire normen voor dierlijke mest van kracht. De sturingskracht van deze normen was onvoldoende als gevolg van de grote variatie in mestproductie binnen één diercategorie. De bij MINAS geïntroduceerde bepaling van af- en aanvoer van stikstof en fosfaat door middel van bemonstering, analyse en wegen van dierlijke mest is een grote verbetering gebleken. Het risico van overbemesting is bij de keuze voor forfaitaire waarden niet in te dammen. Er zit nog een ander nadeel aan de forfaitaire aanpak. Bij gemiddelde forfaitaire waarden zullen de bedrijven voor wie de werkelijke gehalten gunstiger zijn dan het forfait dit willen aantonen. Dat kan het meest adequaat door bemonstering, analyse en wegen van de mest. De bedrijven die forfaitair werken hebben deze kosten niet. Het gevolg hiervan is dat de bedrijven die de meeste milieubelasting veroorzaken (de bedrijven die meer dan het forfait produceren) worden bevoordeeld. Dat ontmoedigt het verbeteren van het mineralenmanagement.

Het verschil in uitvoeringskosten en administratieve lasten tussen beiden is gering. Ook bij het forfaitaire systeem zal een groot deel van de mest worden bemonsterd en geanalyseerd. Dat geldt niet alleen voor alle bedrijven die willen aantonen dat de werkelijke gehalten afwijken van het forfait, maar ook voor veel afnemers van dierlijke mest die willen weten hoeveel mineralen zij daadwerkelijk hebben aangevoerd.

In de sector zijn de meningen verdeeld. De plantaardige sectoren zijn voorstander van het meten van de mineralenhoeveelheden, terwijl in de veehouderijsectoren er voorkeur is voor het hebben van de keuzemogelijkheid. Maar juist bij het bieden van de keuze tussen forfaitair of verfijnd zijn de milieurisico's het grootst.

Een punt van zorg bij de ondernemers is de meeton nauwkeurigheid van het bemonsteren en analyseren van dierlijke mest. Uit onderzoeken is inmiddels bekend hoe groot de toevallige afwijkingen bij dit systeem kunnen zijn. Anders dan bij MINAS zal niet iedere overschrijding van de gebruiksnorm automatisch leiden tot een bestuurlijke boete. In de uitvoering zal rekening worden gehouden met de mogelijkheid van toevallige afwijkingen.

Alles overwegende kiest het kabinet voor het verplichten van bemonsteren, analyseren en wegen van dierlijke mest die wordt aan- of afgevoerd.

Momenteel bestaat er een apart regime voor boer-boer transport. In het licht van de duurzame ontwikkelingsrichtingen wil het kabinet helder markeren dat er een onderscheid is tussen grondgebonden bedrijven en bedrijven die dierlijke mest afvoeren. Bedrijven die mest moeten afvoeren kunnen gerekend worden tot een hogere risicocategorie dan grondgebonden bedrijven. Het verantwoorden van de dierlijke mest is een

essentieel onderdeel van het gebruiksnormenstelsel. Een uitzondering voor boer-boer transporten brengt daarnaast extra uitvoeringskosten met zich mee. Naast het geautomatiseerde systeem voor de verwerking van mestvervoersbewijzen dat met de intermediaire sector is geregeld, staat de verwerking van handmatig ingezonden vervoersbewijzen. Om deze redenen komt de boer-boer voorziening te vervallen.

Mestdistributie

In de analyse is uiteengezet dat de distributie van dierlijke mest met name waar dat over grotere afstand moet plaats vinden een kritisch onderdeel is van het Nederlandse stelsel. Jaarlijks vinden er ongeveer 500 000 mesttransporten plaats. De borging dat de dierlijke mest daadwerkelijk wordt getransporteerd van de bedrijven met een mestoverschot naar de bedrijven die de dierlijke mest willen afnemen is essentieel voor het welslagen van het mestbeleid.

De afgelopen jaren is ook gebleken dat de mestdistributie een zwakke schakel is. De mestafzetkosten drukken zwaar op de bedrijfsresultaten waardoor het aantrekkelijk wordt kosten te besparen door de regels op te rekken of te negeren. De AID heeft de afgelopen jaren in onderzoeken vastgesteld dat – zonder een exacte uitspraak te kunnen doen over de omvang daarvan – de aan de overheid gepresenteerde administratie zich regelmatig niet verdroeg met de daadwerkelijke meststromen (papieren werkelijkheid versus feitelijke werkelijkheid). Het kabinet ziet voor de sector zelf een belangrijke rol bij het verbeteren van de borging van de meststromen. De overheid kan zich dan beperken tot tweedelijns toezicht. Het onderscheid tussen de mestdistributeurs die de regels correct naleven en degenen die over de schreef gaan is nu onvoldoende zichtbaar. We nodigen het bedrijfsleven uit om met initiatieven te komen die ons het vertrouwen geven dat de mestdistributie zorgvuldig en transparant is geregeld. We zijn bereid de sector te ondersteunen bij het opzetten van sluitende systemen.

Voor alle bedrijven die niet deelnemen aan een goedgekeurd systeem van borging van de mestafzet neemt het kabinet aanvullende maatregelen om de mestdistributie te verbeteren. Het betreffen de volgende maatregelen. Het systeem van vervoersbewijzen ten behoeve van de administratieve verantwoording van mesttransporten van producent naar eindgebruiker zal worden versterkt. Om een extra waarborg in te bouwen dat de opgegeven hoeveelheden fosfaat en stikstof ook daadwerkelijk afgevoerd zijn en op de opgegeven plaats van bestemming zijn afgeleverd, zullen mesttransportvoertuigen vanaf 2006 verplicht voorzien moeten zijn van een systeem voor plaatsbepaling (GPS). Deze verplichting geldt ook bij export van dierlijke mest.

Daarnaast blijft de bemonstering van drijfmest plaats te vinden met behulp van geautomatiseerde bemonsterings- en verpakkingsapparatuur.

Om te waarborgen dat de bemonstering zonder tussenkomst van menselijk handelen plaatsvindt dienen het monster, het vervoersbewijs en de vracht elektronisch gekoppeld te worden met behulp van Automatische Gegevensregistratie (AGR). Het verwisselen van monsters voor een geprepareerd monster met gunstige gehalten wordt hiermee tegengegaan. De plicht tot bemonsteren geldt ook voor vaste mest.

De intensivering van de handhavingsinspanningen, zoals deze al zijn ingezet naar aanleiding van de geconstateerde onregelmatigheden, zal bij de introductie van het nieuwe stelsel worden voortgezet. De gegevens die GPS genereert, vergroten de mogelijkheden om onregelmatigheden vast te stellen. Het kabinet overweegt daarbij tevens de plicht om de transporten vooraf te melden. In samenwerking met de sector en de mestdistributeurs zal uitwerking worden gegeven aan de geformuleerde uitgangspunten.

Vanaf begin 2003 bestaat er de mogelijkheid voor intermediaire ondernemingen om op vrijwillige basis te kiezen voor het elektronisch verzenden van de vervoersbewijzen aan Bureau Heffingen. In dit eerste jaar kwam reeds 55% van de documenten elektronisch binnen. Gezien de te verwachte autonome groei, de positieve effecten op zowel administratieve lasten als uitvoeringskosten en het streven naar een transparante en toegankelijke bedrijfsadministratie bij intermediairen, zal vanaf 1 januari 2006 het elektronisch verzenden van vervoersbewijzen verplicht worden voorgeschreven.

De derogatie

De gebruiksnorm voor dierlijke mest bedraagt 170 kg stikstof per ha met uitzondering van bedrijven die in aanmerking komen voor een derogatie. Nederland zal deze zomer het verzoek tot derogatie indienen bij de Europese Commissie.

Het derogatievoorstel is al beschreven in het Nederlands Interimprogramma (2004–2005) dat op 19 december 2003 is aangeboden aan de Europese Commissie en uw Kamer.

Nederland zal bij de Commissie het verzoek indienen voor een derogatie van 250 kg stikstof per ha voor alle bedrijven met meer dan 70% stikstofbehoefteige gewassen met een lang groeiseizoen (i.c. gras). De derogatie betreft alleen de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Nederland zal het verzoek indienen voor een periode van 4 jaar. Een volgende derogatie zal ten hoogste 230 kg stikstof per ha bedragen tenzij Nederland met wetenschappelijke gegevens kan aantonen dat het doel van de richtlijn ook met een derogatie van 250 kg per ha wordt bereikt. Dit is in overeenstemming met de afspraken die Nederland in het overleg met de Commissie op 2 juni 2003 heeft gemaakt.

De derogatie geldt alleen voor individuele bedrijven. Aan de derogatie worden voorwaarden verbonden. Dit betreft aanvullende voorschriften bij het scheuren van grasland en een verbod op het uitrijden van dierlijke mest op kleibouwland in het najaar en de winter.

4.3 Gebruiksnorm totaal stikstofbemesting

Deze gebruiksnorm vloeit voort uit bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn. De gebruiksnorm wordt gebaseerd op een balans tussen aanvoer van meststoffen (dierlijke mest, kunstmest en overige meststoffen) en gewasbehoefte, waarbij rekening wordt gehouden met de stikstofvoorraad die in het voorjaar in de bodem aanwezig is en de netto-mineralisatie van stikstof in de bodem.

De gebruiksnormen moeten daarnaast afgestemd zijn op de milieudoelstellingen van de Richtlijn. Dit wil zeggen dat de gebruiksnorm wordt afgeleid van het landbouwkundig bemestingsadvies en waar nodig neerwaarts wordt bijgesteld om de vereiste milieudoelstellingen te realiseren.

De Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen (WOG) is gevraagd een advies uit te brengen over de hoogte van de stikstofbemestingsnormen. Het rapport van de WOG is op 27 april 2004 naar uw Kamer gezonden. Deze werkgroep heeft voor verschillende milieudoelstellingen stikstofgebruiksnormen opgesteld.

Op basis van de adviezen hebben wij gebruiksnormen opgesteld die toereikend zijn om de geformuleerde kwaliteitsdoelstelling voor grond- en oppervlaktewater te bereiken.

De stikstofgebruiksnormen geven de hoeveelheid werkzame stikstof weer die per ha maximaal mag worden toegediend in de vorm van dierlijke mest, kunstmest en overige meststoffen. Het aandeel van de stikstofinhoud van dierlijke mest en overige organisch meststoffen dat in het

eerste jaar werkzaam is, is uitgedrukt in een percentage: de werkingscoëfficiënt.

De stikstofgebruiksnormen worden gedifferentieerd naar gewas en grondsoort.

In verband met netto mineralisatie op veengronden, worden de veengronden apart onderscheiden. Ter bepaling van de gebruiksnormen is – op advies van een wetenschappelijke werkgroep – uitgegaan van een gemiddeld niveau voor alle veengronden. Voor dalgronden wordt geen netto mineralisatie toegerekend. Voor klei- en veengronden kan over de hele linie het bemestingsadvies worden gevolgd. Op zand- en lössgronden is het noodzakelijk de normen scherper te stellen. De aanscherping zal gefaseerd gebeuren om de sector de gelegenheid te geven zich aan te passen. De door de WOG geadviseerde bemestingsniveaus zijn vergelijkbaar met de niveaus die onder MINAS nodig geweest zouden zijn om de grondwaterdoelstelling te realiseren.

In de stikstofnormstelling wordt bij grasland onderscheid gemaakt tussen bedrijven die het grasland volledig maaien en bedrijven die grasland maaien en beweiden.

De achtergrond van dit onderscheid is dat de mineralenopname van volledig gemaaid grasland aanzienlijk hoger is en dat de benutting van de stikstof in weidemest slechts erg beperkt is. Met name op zandgronden kan daardoor de stikstofgebruiksnorm bij alleen maaien veel hoger zijn dan bij de combinatie van beweiden en maaien. Het kabinet is zich bewust dat dit onderscheid in normstelling de weidegang zal ontmoedigen, maar vindt dat geen doorslaggevende reden om af te zien van het onderscheid. Voor bedrijven op zandgronden is het een mogelijkheid om de economische gevolgen van de scherpere normen op te vangen. Het is aan de ondernemers binnen de bestaande wettelijke kaders te bepalen welke keuzes zij maken. Overigens moeten bedrijven die de norm voor gemaaid grasland toepassen ook de hogere werkingscoëfficiënt voor mest uit de stal toepassen.

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid worden verschillen in de mate van beweiding niet in gedifferentieerde normstelling gehonoreerd. Alleen bedrijven die het rundvee niet meer weiden komen voor de hogere norm in aanmerking.

Bij akker- en tuinbouwgewassen is er op zand- en lössgronden een onderscheid tussen gewassen die volgens bemestingsadvies kunnen worden bemest en gewassen waarvoor een scherpere norm geldt. Onderzocht wordt of deze scherpere normen kunnen worden bepaald door uitgaande van de huidige teeltfrequentie te bepalen wat nodig is om in elke regio de grondwaternorm te bereiken.

Bij het vaststellen van de gebruiksnorm voor maisland is op zand- en lössgronden rekening gehouden met het effect van een nateelt. Een nateelt zal op deze gronden verplicht worden gesteld.

In de praktijk is er sprake van een zekere bandbreedte in de optimale bemesting als gevolg van verschillen tussen rassen en productieomstandigheden. Om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen en rasverschillen en dergelijke kunnen de gebruiksnormen indien noodzakelijk jaarlijks worden geactualiseerd en gedifferentieerd. Voorstellen tot aanpassing ondersteund door onderzoeksresultaten kunnen leiden tot aanpassing. De minister van LNV zal daarbij eerst advies bij onafhankelijke deskundigen inwinnen.

Het onderzoek geeft aan dat de geldende bemestingsadviezen voor akker- en tuinbouwgewassen niet in alle gevallen toereikend zijn, omdat deze nu nog onvoldoende rekening houden met rasverschillen en met verschillen in productieomstandigheden. Om alsnog rekening te houden met deze verschillen worden de gebruiksnormen in 2006 en 2007 vastgesteld op

110% van de nu geldende bemestingsadviezen. Ook voor veengronden wordt twee jaar lang de norm vastgesteld op 110%. Bij deze normen vindt in 2006 een aanscherping plaats ten opzichte van de omgerekende verliesnormen 2005. Daarnaast is deze norm niet strijdig met de grondwaterdoelstelling. Bovendien kunnen, conform de hierboven beschreven procedure, op basis van onderzoeksgegevens voor specifieke gewassen of rassen de gebruiksnormen al worden aangepast voor deze jaren. Voor de gewassen op zand- en lössgronden is het niet verantwoord om te starten op een hoger niveau. De sector kan de komende jaren gebruiken voor wetenschappelijk onderzoek op grond waarvan de overheid de gebruiksnormen kan actualiseren.

Er is nog geen ervaring met het toepassen van gebruiksnormen voor de totale stikstofbemesting, het effect op de milieukwaliteit en de gevolgen voor de bedrijfsvoering. Op basis van het onderzoek, dat is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet, is nu niet de conclusie te trekken dat de meetdiepte waarop de grondwaterkwaliteit wordt vastgesteld, kan worden aangepast. Daarvoor wordt vervolgonderzoek uitgevoerd.

Mede om deze redenen zal de stikstofnormering in 2007 worden geëvalueerd. Bij de evaluatie die wordt uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen, zal alle kennis (ook uit de praktijk) worden betrokken die bijdraagt aan de verbetering en verdieping van het inzicht. Op basis van uitkomsten van de evaluatie kunnen de normen voor 2008 en 2009 worden bijgesteld.

Uitspoelingsgevoelige gronden

Op dit moment gelden voor ongeveer 140 000 ha uitspoelingsgevoelige gronden scherpere verliesnormen. Voor de matig droge gronden (220 000 ha grondwatertrap VI) bleek in 2002 een nadere analyse noodzakelijk om te kunnen vaststellen welk deel gerekend moet worden tot de uitspoelingsgevoelige gronden. Vanaf 2001 zijn bovendien de grondwaterkaarten van het zandgebied geactualiseerd. Deze actualisatie wordt medio 2004 afgerond. Onder een stelsel van gebruiksnormen leidt de hoge gewasproductie op lössgronden automatisch tot een relatief laag overschot en in combinatie met een wat hoger denitrificerend vermogen dan van uitspoelingsgevoelige zandgronden naar verwachting tot een aanvaardbaar nitraatgehalte. Daarom worden de lössgronden vanaf 2006 niet langer als uitspoelingsgevoelig aangemerkt.

Op grond van de voorlopige resultaten kan worden vastgesteld dat ongeveer 250 000 ha als uitspoelingsgevoelig moet worden aangeduid.

De ingeslagen weg van de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige gronden met scherpere normen voor deze percelen kent een aantal nadelen. De aanwijzing van deze percelen is lastig en kan rekenen op veel kritiek bij de betrokkenen. Het verhoogt bovendien de complexiteit van het systeem en de uitvoeringslasten. De uitspoelingsgevoelige gronden liggen veelal verspreid binnen het totale zand- en lössgebied. Op enkele tienduizenden bedrijven is een deel van de grond uitspoelingsgevoelig. De doelstelling voor de grondwaterkwaliteit geldt niet op bedrijfsniveau, maar op regioniveau. Gezien ook de processen van menging van het grondwater is het niet strikt nodig in de normstelling de uitspoelingsgevoelige percelen te onderscheiden.

Wij zijn voorstander van een andere benadering. De doelstelling van het kabinet om in alle gebieden in 2009 de grondwaterdoelstelling te bereiken is daarbij uitgangspunt.

Wij stellen voor om in de normstelling voor zand- en lössgronden geen onderscheid te maken tussen uitspoelingsgevoelige gronden en overige zand- en lössgronden en ter compensatie van het niet aanwijzen de stikstof gebruiksnormen voor het gehele zand- en lössareaal beperkt aan te scherpen. De normstelling wordt een gewogen gemiddelde van de

normen die zouden gelden als er wel onderscheid wordt gemaakt tussen uitspoelingsgevoelige en overige zand- en lössgronden. Bij deze aanpak wordt er een middeling op gebiedsniveau gemaakt. In de aanpak tot nu toe vond een dergelijke middeling op bedrijfsniveau plaats. De voordelen van deze benadering zijn evident. De bedrijven weten bij deze nieuwe benadering precies waar ze aan toe zijn. Het is eenvoudig in de uitvoering. De gevolgen van de normstelling zijn voor alle bedrijven op zand- en lössgronden te dragen. In 2009 zal de gemiddelde grondwaterkwaliteit in de regio's met zand- en lössgronden worden bereikt. We verkennen deze aanpak bij de Europese Commissie. Deze benadering sluit aan bij de benadering die door Denemarken wordt toegepast. Voor de akker- en tuinbouwsector wordt deze benadering nog uitgewerkt waarbij rekening wordt gehouden met de teeltfrequentie van de verschillende gewassen per regio en het aandeel uitspoelingsgevoelige gronden.

In het overleg met de Commissie willen wij langs deze lijn overeenstemming bereiken. Het is overigens niet uitgesloten dat het overleg zal leiden tot aanpassingen.

In onderstaande tabel zijn gebruiksnormen voor de in oppervlakte grootste gewassen voor de periode 2006–2009 opgenomen. De volledige lijst van gebruiksnormen wordt later gepubliceerd bij de vastlegging in regelgeving.

Tabel 1: Stikstofgebruiksnormen in kg per ha per jaar

	Bemestingsadvies	2006	2007	2008	2009
<i>Grasland: bedrijven met weiden</i>					
Klei	345	345	345	345	345
Veen	265	290	290	265	265
Zand en löss	325 (285)	300	290	280	270
<i>Grasland :bedrijven 100% maaien</i>					
Klei	385	385	385	385	385
Veen	300	330	330	300	300
Zand en löss	365 (325)	355	350	350	345
<i>Mais</i>					
Klei	160	160	160	160	160
Zand en löss	160	155	155	155	150
<i>Consumptieaardappelen</i>					
Klei	250	275	275	250	250
<i>Wintertarwe</i>					
Klei	220	240	240	220	220
<i>Suikerbieten</i>					
Klei	150	165	165	150	150

Toelichting:

- De normen voor de akkerbouwgewassen op zand- en lössgronden zijn nog niet vastgesteld.
- De gebruiksnormen zijn gebaseerd op een goede landbouwpraktijk met daarbij horende maatregelen.
- De getallen tussen haakjes is het bemestingsadvies op uitspoelingsgevoelige gronden.

De werkingscoëfficiënt van dierlijke mest en overige organische meststoffen

De werkingscoëfficiënten worden vastgesteld conform de actuele inzichten. De werking van dierlijke mest is sterk afhankelijk van de wijze van mestgebruik. Bij juiste toediening in het groeiseizoen is een relatief hoge werking te bereiken. De werking van weidemest is als gevolg van de pleksgewijze toediening laag.

Op bedrijven die maaien en beweiden is als werkingscoëfficiënt een gewogen gemiddelde vastgesteld van weide- en stalmest. Ook bij najaarsaanwending (alleen toegestaan op kleibouwland) is de werking laag als gevolg van uitspoeling in de winter. De najaarsaanwending op kleibouwland is geen duurzame oplossing en zal op termijn worden beëindigd. Ook de Commissie verzoekt hierom. De werkingscoëfficiënt zal daartoe gefaseerd worden aangescherpt. Het kabinet zal met ingang van 2009 de najaarsaanwending van drijfmest op kleibouwland verbieden. In onderstaande tabel zijn de werkingscoëfficiënten voor varkens- en runderdrijfmest gegeven, die voor de overige mestsoorten worden later vastgesteld.

Tabel 2: Werkingscoëfficiënten van varkens- en runderdrijfmest in procenten

	2006	2007	2008	2009
Rundermest op bedrijven met grasland die weiden en maaien	35	35	40	40
Rundermest op bedrijven met grasland die alleen maaien	60	60	60	60
Aangevoerde runderdrijfmest	60	60	60	60
Varkensdrijfmest	60	60	60	60
Drijfmest najaarsaanwending op klei	30	40	50	verbod

Kunstmest en overige meststoffen

De gebruiksnorm voor de totale stikstofbemesting reguleert ook het gebruik van kunstmest en overige meststoffen. De bedrijven worden verplicht een registratie bij te houden op het bedrijf van aangekochte meststoffen. De mogelijkheden om het kunstmestgebruik te controleren zijn momenteel beperkt. Het kabinet is in overleg met de kunstmestsector om te komen tot grotere transparantie en de mogelijkheid van uitwisseling van gegevens ten behoeve van controle doeleinden. Als een vrijwillige afspraak onvoldoende soelaas biedt overweegt het kabinet een verplichting tot het verstrekken van leveringsoverzichten aan de overheid.

4.4 Gebruiksnorm fosfaatbemesting

Het stelsel van gebruiksnormen zal voor alle grondgebruikers ook normen bevatten ter begrenzing van het totale gebruik van fosfaatmeststoffen. Het doel is het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015.

De Europese Commissie hecht veel belang aan een aanscherping van het fosfaatbeleid. Zij heeft haar beoordeling van het Nederlandse Actieprogramma en derogatieverzoek mede daarvan afhankelijk gemaakt. Op grond van verschillende Europese richtlijnen is Nederland gehouden de fosfaatverontreiniging te beperken. Het betreft niet alleen de Kaderrichtlijn Water (richtlijn nr. 2000/60/EG) waarvoor de normstelling nog moet plaatsvinden, maar ook de Richtlijn gevaarlijke stoffen lozingen oppervlaktewater (76/464/EEG) en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (75/442/EEG). De gebruiksnormen voor fosfaat worden afgeleid van de huidige verliesnormen met dien verstande dat nu alle fosfaatmeststoffen inclusief kunstmest onderdeel zullen zijn van de gebruiksnormen.

De aanscherping van de normen zal gefaseerd plaats vinden. In 2006 wordt ten opzichte van de situatie in 2005 een forse stap gezet. Uit de ex-ante evaluatie naar de effecten van de gebruiksnormen blijkt dat het mogelijk is de fosfaatkunstmest sterk te reduceren. Voor bouwland wordt in 2006 en 2007 in de gebruiksnorm voor fosfaat onderscheid gemaakt tussen de totale gebruiksnorm en een maximum voor de bemesting met dierlijke mest. Voor dit onderscheid is gekozen om op deze manier kunstmest geleidelijk onder het stelsel te brengen en te voorkomen dat het gebruik van dierlijke mest kan toenemen. Het tempo van aanscherpen is mede afhankelijk van de mogelijkheden om de bedrijfsvoering aan te

passen en van de economische consequenties voor de sector. Het verlagen van de fosfaatnormen verkleint de plaatsingsmogelijkheden van dierlijke mest. Met name in de akkerbouw is de fosfaatnormstelling de beperkende factor voor het gebruik van dierlijke mest. Vanaf 2006 wordt de fosfaatnorm daarom met stapjes van 5 kg per jaar verlaagd. Vanaf 2010 vlakt de aanscherping af.

Voor alle fosfaatmeststoffen is de werkingscoëfficiënt 100%. Voor fosfaat wordt de norm voorlopig alleen gedifferentieerd tussen grasland en bouwland. Voor de normstelling vanaf 2008 geldt dat deze als indicatief moet worden beschouwd. Op basis van de meest actuele inzichten over de gewasonttrekking, gewasbehoefte en de fosfaatbelasting van bodem en oppervlaktewater zullen de normen en de mate van differentiatie tussen gewassen definitief worden vastgesteld.

Tabel 3: Fosfaatgebruiksnormen in kg per ha per jaar

	2005		2006		2007		2008	2009	2010	2011	2013	2015
Grasland	130	(110)	110		105		100	95	95	95	95	90
Bouwland	115	(85)	95	(85)	90	(85)	85	80	75	70	65	60

Toelichting: De normen tussenhaakjes zijn de normen die gelden voor dierlijke mest. De normen voor 2005 zijn berekend vanuit de fosfaatverliesnormen en de gemiddelde fosfaatkunstmestgift.

Voor de fosfaatarme en fosfaatfixerende gronden willen we een aangepaste norm vastleggen. Ongeveer 5 % van de landbouwgronden behoort tot deze categorie. Door middel van analyse van de fosfaattoestand van de grond kan de ondernemer op basis van een vast protocol aantonen dat hij in aanmerking komt voor een aanvullende fosfaatbemesting. Voor deze gronden is de fosfaatgebruiksnorm 160 kg waarbij de extra gift alleen in de vorm van kunstmest mag worden toegediend.

4.5 Sociaal-economische gevolgen

Het belangrijkste effect van de voorgestelde maatregelen is dat de kosten voor de afzet van dierlijke mest zullen stijgen. Dit geldt in ieder geval voor de intensieve veehouderijbedrijven die over weinig grond beschikken. Daarnaast zullen de melkveebedrijven kosten maken om de bedrijfsvoering aan te passen. Dit geldt ook voor akkeren tuinbouwbedrijven op zand- en lössgronden. De akkeren tuinbouwbedrijven die mest ontvangen profiteren van de stijgende mestafzetkosten.

Uitgaande van de mestafzetkosten van 2000/2001 berekent het LEI dat er een mestoverschot ontstaat van 10 miljoen kg fosfaat in 2006 en van 15 miljoen kg fosfaat in 2009.

Het LEI heeft vervolgens in een quick scan onderzocht welke maatregelen de bedrijven kunnen nemen om dit overschot weg te werken en de kosten die daarmee gepaard gaan. Dit kan door een scala van maatregelen zoals het verhogen van de acceptatie van dierlijke mest bij de akker- en tuinbouw door hogere prijzen te betalen en door mestscheiding, het vergroten van de export en verwerking van pluimveemest en door het verlagen van het bedrijfsoverschot op melkveebedrijven (minder jong vee en verwerven van grond). De hogere druk op de mestmarkt en de daarmee gepaard gaande aanpassingen leiden tot aanzienlijk hogere mestafzetkosten.

Voor drijfmest wordt verwacht dat de kosten per ton die in 2000/2001 € 10,- bedroegen en op dit moment ongeveer de helft, oplopen tot € 13,- in 2006 en € 15,- in 2009. Het LEI heeft tevens berekend wat de economische effecten zijn van deze maatregelen ten opzichte van 2004. Het onderzoek geeft een indicatie van de effecten die zullen optreden. Gegeven het karakter van het onderzoek (een quick scan) en de afhankelijkheid van de

uitkomsten van vele factoren die moeilijk te voorspellen zijn, moet er rekening mee worden gehouden dat de werkelijke effecten aanzienlijk kunnen afwijken van deze berekeningen.

Voor de intensieve veehouderijbedrijven nemen de inkomens als gevolg van de stijgende mestafzetkosten met gemiddeld € 15 000,- in 2006 en € 20 000,- in 2009 af. De gemiddelde inkomensteruggang in de melkveehouderij bedraagt zo'n € 1 500,- per bedrijf. In de akkerbouw hebben de stijgende mestafzetprijzen een beperkt positief effect op het inkomen. De totale inkomensdaling van de primaire sector zal ongeveer 160 miljoen euro per jaar bedragen.

Met name in de intensieve veehouderij zal de bedrijfsbeëindiging versnellen, boven de autonome bedrijfsbeëindiging, met een afname van 12% en 17% van de bedrijven in respectievelijk de varkens- en pluimveehouderij. De extra vrijkomende productieruimte wordt deels overgenomen door de overige bedrijven en zal deels leiden tot een kleinere sector (varkenshouderij circa 5% en pluimveehouderij circa 12%). Deze veranderingen in de primaire sector beïnvloeden ook de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de keten en de totale werkgelegenheid. De toegevoegde waarde neemt als gevolg van dit beleid naar verwachting af met 165 miljoen euro in 2006 tot 215 miljoen in 2009. De werkgelegenheid daalt met ruim 1 500 arbeidsplaatsen in 2006 tot 5 000 in 2009.

4.6 Uitvoering

Het nieuwe mestbeleid betekent een grondige herziening van de uitvoering van het mestbeleid. Was de MINAS-regelgeving nog gebaseerd op het belastingrecht middels een stelsel van regulerende heffingen, in het nieuwe mestbeleid zal sanctionering plaatsvinden door een combinatie van bestuurlijke boetes en strafrecht. De nadruk wordt gelegd op het actief, gericht en zichtbaar controleren en zonodig sanctioneren van overtreders om hierdoor maximaal bij te dragen aan het vergroten van de naleving.

Er is een ex-ante analyse van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het nieuwe beleid uitgevoerd door prof. dr. P. van Reenen. Het rapport is bijgevoegd.¹ De inhoud van het rapport zal worden betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel en bij de inrichting van de uitvoering en handhaving. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal nader worden ingegaan op de conclusies en adviezen van het rapport.

Speerpunt in de uitvoering is een effectieve uitvoering van het mestbeleid tegen zo laag mogelijke kosten en met zo laag mogelijke administratieve lasten voor de agrariër. Een belangrijke bijdrage levert het beëindigen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Dit speerpunt wordt verder via de volgende lijnen uitgewerkt:

- Het in de controle en handhaving werken vanuit een risicobenadering. Op grond van de gegevens die de uitvoering ter beschikking staan, wordt bepaald of een bedrijf of groep bedrijven nader wordt gecontroleerd. De grondgebonden bedrijven, meer dan 60% van het totaal aantal bedrijven, behoort tot de laag risicobedrijven en zullen minder intensief worden gecontroleerd. De bedrijven die mest moeten afvoeren, maar dat goed hebben geborgd, kunnen ook gaan behoren tot de laag risicobedrijven. De biologische bedrijven kunnen op grond van deze criteria worden gerekend tot deze groep.
- Het gebruik maken van de bij de Dienst Regelingen beschikbare basisregistraties, die ook voor andere regelingen en doeleinden worden gebruikt. Gedoeld wordt op de basisregistratie percelen landbouwgrond, de registratie dieren voor I&R en de registratie van mestvervoerbewijzen van dierlijke mest.
- Het gebruik maken van gegevens die elders in de keten worden gegenereerd, zoals het gebruik van veevoer en kunstmest.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- De overgang van het bewerkelijke en voor bezwaar en beroep gevoelige systeem van heffingen naar bestuurlijke boetes.

Op grond van globale berekeningen op basis van het hier voorliggende pakket is de verwachting dat de doelstelling van 40% reductie van de administratieve lasten wordt gerealiseerd na invoering van het nieuwe mestbeleid. De uitvoeringskosten van het nieuwe stelsel zullen na volledige afronding van het MINAS-stelsel (2009) volgens de huidige inzichten zijn teruggedrongen met 40%. Dit is alleen mogelijk als het stelsel niet verder wordt verfijnd. De kosten van het aantonen van het afwijken van forfaitaire normen en het verkrijgen van de derogatie (zoals de aanvullende monitoring) zijn in beginsel voor rekening van de bedrijven zelf.

5 Overige maatregelen

In verband met de implementatie van de Nitraatrichtlijn zullen ook enkele aanvullende maatregelen worden getroffen. Het betreft:

- Opslagcapaciteit
Er is een AMvB in voorbereiding die inhoudt dat veehouders over mestopslag dienen te beschikken voor de mestproductie die plaats vindt in de periode 1 september–1 maart. Er wordt de mogelijkheid geboden daarvoor de mestopslag van een derde te benutten indien dit schriftelijk is vastgelegd. De beoogde ingangsdatum is 1 januari 2005.
- Het aanpassen van de voorschriften voor steile hellingen.
Deze voorschriften zullen in lijn worden gebracht met de in Europa gebruikelijke voorschriften.
- Op zandgrond zal het scheuren van grasland alleen worden toegestaan in het voorjaar.
Daarbij zal verplicht worden gesteld dat na het scheuren een relatief stikstofbehoefstig gewas wordt verbouwd en dat de stikstofbemesting plaats vindt op basis van de bodemanalyse.
- De bemestingsvrije zones langs waterlopen worden langs natuurlijke waterlopen(beken) in «hoog» Nederland verbreed tot 5 meter. Met deze maatregel wordt een bijdrage geleverd aan het terugdringen van de nitraatbelasting van het oppervlaktewater. De Commissie hecht veel waarde aan deze maatregel mede in het licht van vergelijkbare maatregelen die in andere lidstaten van kracht zijn. Er zal worden geïnventariseerd om welke waterlopen het zal gaan. De effectiviteit van deze maatregel zal worden onderzocht ten behoeve van de toekomstige evaluatie.
- Verbod op de aanwending van vaste mest op bevroren of besneeuwd grasland behalve in de beheerspakketten van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer waar het gebruik van vaste mest in winter en vroege voorjaar functioneel is.

6 Het rechtenstelsel

Zoals aangekondigd in de brief Besluitvorming volume-instrumentarium mestbeleid van 19 maart 2004, treft u hierbij de voorstellen voor de aanpassing van het rechtenstelsel aan. Het uitgangspunt is een effectieve beheersing van de mineralenproductie. Daarnaast wil het kabinet onnodige belemmeringen in de bedrijfsontwikkeling wegnemen en de administratieve lasten en uitvoeringskosten terugdringen.

Het huidige rechtenstelsel bestaat uit mestproductierechten voor rundvee, schapen, geiten, nertsen, konijnen en eenden, varkensrechten onderscheiden naar zeugenrechten en overige varkensrechten en pluimveerechten (kippen en kalkoenen).

Er zijn geen aanwijzingen dat de mestproductie van de diercategorieën die vallen onder het stelsel van mestproductierechten de komende jaren zal gaan toenemen. De omvang van de melkveehouderij, op afstand de diercategorie met de grootste mineralenproductie, is effectief begrensd door

de melkquotering in ieder geval tot en met 2012. Bovendien is de situatie nu zo dat de rechten feitelijk geen rol spelen in het beperken van de omvang van deze sectoren. Er zijn veel niet benutte rechten in de sector. Om deze redenen achten we het verantwoord de mestproductierechten af te schaffen.

Voor de varkens- en pluimveehouderij ligt de situatie anders. Hoewel de lange termijn vooruitzichten voor deze sectoren niet zo gunstig zijn, is er in delen van deze sectoren een grote groeipotentie. Het laten vervallen van de varkens- en pluimveerechten is daarom, mede in het licht van de verwachte mestoverschotten de komende jaren, niet verantwoord. Voor de transitie naar een duurzame intensieve veehouderij is dynamiek en bedrijfsontwikkeling van groot belang. Met de veehouderijsectoren is gezocht naar aanpassingen die hieraan bijdragen en verantwoord zijn in het licht van de primaire doelstelling van de dierrechten. We zijn van mening dat het schot dat staat tussen de zeugenrechten en de overige varkensrechten en het onderscheid tussen niet-grondgebonden en grondgebonden varkensrechten kan vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de huidige voorwaarde bij het verplaatsen van rechten uit een concentratiegebied dat de rechten grondgebonden worden, komt te vervallen. Een belemmering voor verplaatsen wordt daarmee weggenomen.

Het onderscheid tussen zeugen en overige varkensrechten is destijds gemaakt om te voorkomen dat de sector op grote schaal zou omschakelen naar zeugen waarbij de export van biggen zou toenemen. Het kabinet ziet thans geen noodzaak meer tot overheidsbeperkingen op dit vlak. Overwogen is ook om het schot tussen varkensrechten en pluimveerechten te verwijderen. We hebben voor deze optie niet gekozen omdat de pluimveesector vreest dat alle pluimveerechten en daarmee de ontwikkelingsmogelijkheden wegvloeien naar de varkenshouderij. Het voorstel voor één mineralenquotum voor alle diercategorieën dat rekening houdt met de werkelijke mineralenexcretie kan niet op onze steun rekenen. Het invoeren van één mineralenquotum voor alle diercategorieën dat een effectief plafond vormt, vergt een grote uitvoeringsinspanning. Voor alle bedrijven zou opnieuw een actueel mineralenquotum moeten worden vastgesteld. Het risico dat er daarbij knelgevallen ontstaan is groot. Het bevorderen van veevoerinspanningen is een sympathieke gedachte, maar moet niet via het rechtenstelsel worden vorm gegeven. Het doel van het rechtenstelsel is om op robuuste wijze de omvang van de veestapel te reguleren. Dit plafond is nodig om het gebruiksnormenstelsel te laten functioneren. Dit instrument leent zich daarom juist niet voor verfijning. Bovendien brengt deze mogelijkheid grote administratieve en uitvoeringslasten met zich mee. Voor ieder bedrijf met dieren moet op basis van veevoeraankopen de dierexcretie worden bepaald. Het zou leiden tot jaarlijkse wisselingen in dieraantallen op basis van veevoerinput. Een effectieve handhaving is vrijwel onmogelijk.

7 Ondersteunen van het veranderingsproces

Zoals al eerder is uiteengezet zijn de bedrijven aan zet om zich aan te passen aan de marktomstandigheden en kaders van de overheid. De overheid ziet voor zichzelf een rol weggelegd om ruimte te bieden en om duurzame ontwikkelingen te stimuleren. Het kabinet wil enerzijds de helpende hand bieden en anderzijds de grenzen markeren.

Kennis

Het nieuwe stelsel vraagt van de gehele sector opnieuw inspanningen om zich de kennis van dit stelsel eigen te maken. De vragen voor de ondernemer zijn hoe het stelsel op bedrijfsniveau uitwerkt en hoe binnen de

nieuwe kaders een maximaal bedrijfsresultaat bereikt kan worden. In het kader van het Actieplan Nitraatprojecten is de afgelopen jaren veel kennis ontwikkeld over maatregelen om te voldoen aan de normen met behoud van een optimaal bedrijfsresultaat. Veel van deze kennis is ook toepasbaar ten behoeve van het nieuwe stelsel. De nadruk van de bijdrage van het kabinet zal daarom liggen op kennisverspreiding. Kennis van het stelsel en handelingsperspectieven om te kunnen voldoen aan de doelstellingen dragen bij aan acceptatie en draagvlak voor het beleid en de naleving ervan.

We willen met de inzet van middelen aansluiten bij de manieren waarop ondernemers kennis verzamelen. Op basis van de ervaringen met het Actieplan Nitraatprojecten willen we samen met de sector deze zomer een aanpak uitwerken waarin twee lijnen centraal staan:

- Gebruik maken van een netwerkaanpak
Voor een effectieve informatieoverdracht dient actief van het netwerk rondom de agrariër gebruik gemaakt te worden. Veel agrarische ondernemers verwerven kennis in boer-boer- contact en het contact met intermediairen (leveranciers, banken, accountants etc.).
- Kennis over mineralenmanagement inpassen in een totale bedrijfsvoering
Kennisoverdracht niet uitsluitend richten op mineralenmanagement, dat voor de agrariër slechts een beperkt deel van de bedrijfsvoering is. Belangrijk is om de mineralenmanagement in een bredere context van het bedrijf te plaatsen en met de boodschap beter op de agrariër aan te sluiten. Om die reden zal de samenhang worden gezocht met andere ontwikkelingen zoals de herziening van het Europese landbouwbeleid.

Ten aanzien van de kennisontwikkeling zijn er drie gebieden die om aandacht vragen. Dat is allereerst onderzoek naar rendabele technieken voor mestbe- en verwerking. Het kabinet wil kansrijke onderzoeksvoorstellen die worden geïnitieerd en gedragen door het bedrijfsleven financieel ondersteunen. Een tweede terrein waar nader onderzoek wenselijk is, is het optimaliseren van plantaardige productie binnen de beschikbare milieugebruiksruimte op de zand- en lössgronden.

Ten derde is er onderzoek nodig ten behoeve van de actualisatie van de bemestingsadviezen. De overheid is bereid de eerste jaren een bijdrage te leveren aan de inspanningen van het bedrijfsleven op dit terrein.

Voor kennisontwikkeling en verspreiding is in de periode 2005 en 2006 aanvullend 10 miljoen Euro beschikbaar.

Ruimte

De sector heeft ruimte nodig om zich te kunnen aanpassen. Het kabinet wil ruimte bieden. We willen de volgende mogelijkheden stimuleren:

- Ruimte voor schaalvergroting. In het ruimtelijk beleid zal het rijk bevorderen dat er voldoende locaties zijn waar bedrijven zich kunnen vestigen van voldoende omvang. In dit kader zal ook onderzocht worden of het mogelijk is de concentratiegebieden van de meststoffenwet los te laten. Dat biedt bedrijven in deze gebieden meer groeimogelijkheden, maar is alleen verantwoord als de mestafzet of verwerking structureel is geregeld en indien aan de overige milieuarandvoorwaarden is voldaan.
- Ruimte voor mestverwerking en mestbewerking. De overheid is bereid met de sector naar oplossingen te zoeken voor eventuele belemmeringen bij de vestiging van kleinschalige installaties bij het bedrijf en grootschalige vestigingen. Daarnaast zal het kabinet onderzoeken of bedrijven die alle dierlijke mest verwerken en duurzaam afzetten buiten of binnen de landbouw (vervanging van kunstmest) vrijgesteld kunnen worden van het aankopen van dierrechten. Een voorwaarde hiervoor is dat er een stabiele situatie is op de mestmarkt. De positieve lijst met producten die zonder ontheffing met mest kunnen worden vergist (co-vergisting) wordt binnenkort gepubliceerd.

De met vergisting van mest opgewekte elektriciteit kan in aanmerking komen voor subsidie in het kader van de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP).

Stok achter de deur

Vanaf 2006 is de verwachting dat er alleen bij sterk stijgende mestafzetkosten evenwicht zal zijn op de mestmarkt. Het risico van fraude neemt dan toe. De verantwoordelijkheid voor het eerbiedigen van de gebruiksnormen ligt bij de ondernemers. De overheid zal monitoren of er een nieuw evenwicht ontstaat tussen productie en verantwoorde afzetmogelijkheden van dierlijke mest. De methodiek zal samen met de sector worden opgesteld. Als er geen evenwicht ontstaat en het overschot wordt afgewenteld op het milieu zal het kabinet haar verantwoordelijkheid nemen en ingrijpen.

Vanaf 2006 zal het kabinet jaarlijks de balans opmaken. Als onomstotelijk blijkt dat er geen evenwicht ontstaat en de naleving onvoldoende is, zullen de bedrijven die geen duurzame oplossing voor hun dierlijke mest hebben geconfronteerd worden met dwingende maatregelen. Het kabinet zal daartoe twee mogelijkheden nader onderzoeken:

- Het toepassen van een korting op de dierrechten zonder financiële compensatie voor de bedrijven die niet grondgebonden zijn en niet beschikken over mestverwerking.
- Het verplichten dat dierlijke mest die niet op het eigen bedrijf kan worden aangewend en niet wordt verwerkt, gekanaliseerd wordt afgezet. De essentie van dit stelsel is dat bedrijven vooraf een kostendekkend tarief betalen voor de afzet van de dierlijke mest. De overheid zal de uitvoering van het collecteren, distribueren of verwerken van deze mest laten uitvoeren door private ondernemingen. Met dit stelsel is de prikkel om minder mest af te voeren weggenomen omdat er geen economisch voordeel mee te behalen is: er is al betaald voor het laten afvoeren van de mest. Door de hoge kosten van het afzetten van de mest als er geen evenwicht is op de mestmarkt zal hiervan een sanerende werking uitgaan.

8 Proces

Het kabinet is in overleg met de Europese Commissie. Met mevrouw Wallström, Commissaris Milieu van de Commissie, is op 10 mei jl. afgesproken dat we streven naar afronding van de discussie over het Actieprogramma voor juli van dit jaar.

Op basis van de voornemens in deze beleidsbrief zal de aanvulling op het Nederlandse Actieprogramma worden opgesteld. Naar onze overtuiging zorgt Nederland op deze manier voor een adequate implementatie van de Richtlijn. Het is echter niet uitgesloten dat de afronding van de discussie nog aanleiding geeft tot enige aanpassingen.

Aansluitend zal Nederland een verzoek tot derogatie opstellen en indienen bij de Commissie.

Het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet zal in juni voor advies worden aangeboden aan de Raad van State en vervolgens worden aangeboden aan uw Kamer.

De Minister van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel